

## “Ajuda para auto ajuda?” Pressupostos e dimensões do Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Alemanha Federal (1963)

*“Help for self-help?” Assumptions and dimensions of the Technical Cooperation Agreement between Brazil and the Federal Republic of Germany (1963)*

Danielle Heberle Viegas | Max Planck Institute of Geoanthropology

[dhviegas@gmail.com](mailto:dhviegas@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0003-4299-822X>

**RESUMO** O presente artigo busca problematizar o assentamento das práticas globais de assistência e cooperação técnica junto ao projeto desenvolvimentista brasileiro a partir da análise do Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e República Federal da Alemanha de 1963 à luz do conceito de *Hilfe zur Selbsthilfe*. Argumenta-se que a chamada política de “ajuda para auto ajuda” singulariza a permeabilidade das fronteiras entre o assistencialismo e a autonomia que marcaram a arena global de promoção do desenvolvimento durante a Guerra Fria e estabelecimento geopolítico do chamado Terceiro Mundo.

**Palavras-chave:** relações Brasil-Alemanha – cooperação técnica – desenvolvimentismo – *Hilfe zur Selbsthilfe*.

**ABSTRACT** *This article aims to problematize the integration of global assistance practices and technical cooperation within the Brazilian developmentalist project through an analysis of the Technical Cooperation Agreement between Brazil and the Federal Republic of Germany from 1963, in the light of the concept of *Hilfe zur Selbsthilfe* (help for self-help). The argument put forth is that the policy of “help for self-help” delineates the permeability of boundaries between aid and autonomy which characterized the global arena for development promotion during the Cold War and the geopolitical establishment of the so-called Third World.*

**Keywords:** *Brazil-Germany relations – technical cooperation – developmentalism – *Hilfe zur Selbsthilfe*.*

## Introdução

Tratando-se das relações entre Brasil e República Federal da Alemanha (RFA) no pós- Guerra quanto ao tema da cooperação internacional, o ato que tradicionalmente ocupa posição de destaque é o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (C&T), de 1969.<sup>1</sup> Conhecido como “acordo do século”,<sup>2</sup> tornou-se famoso pela possibilidade de desenvolvimento de energia nuclear no Brasil. Com efeito, sua representação na historiografia (Bandarra, 2021) é condizente com a repercussão pública que recebeu, sendo notável a imediata associação do acordo de C&T com a história das relações Brasil-Alemanha<sup>3</sup> na segunda metade do século XX.

Despido de maiores polêmicas, mas não sem importância estratégica, está o Acordo de Cooperação Técnica assinado entre Brasil e RFA em 1963.<sup>4</sup> Embora não seja um caso excepcional, já que acordos da mesma natureza foram firmados no mesmo período por parte do Brasil com diversos países,<sup>5</sup> esse acordo é entendido como marco na retomada das relações entre Brasil e Alemanha no pós-guerra. A historiografia, contudo, tem sido menos generosa em historicizá-lo e tende a citá-lo de forma auxiliar (Bandeira, 1994; Jacob, 1993, Lohbauer, 1999; Oliveira, 2011). Na contramão dessas percepções, se impõe a necessidade de compreender tanto a singularidade quanto a complementaridade entre esses acordos para o estudo da história das relações internacionais no Brasil (Jacob, 2003, p. 64) e de seu significado junto à arena global de promoção de políticas de desenvolvimento.

Motivado por essa lacuna, este artigo visa a historicizar o Acordo Brasil-Alemanha de Cooperação Técnica de 1963. Tal objetivo mobiliza a problematização das relações entre esses países, delineando seus interesses, papéis e conflitos na organização de suas respectivas políticas de desenvolvimento e cooperação. O Brasil, sob a égide da ditadura civil-militar tão logo o acordo foi implementado, buscava a manutenção do chamado paradigma nacional-desenvolvimentista (Cervo, 2003) ao mesmo tempo em que adotava medidas de internacionalização. Já a Alemanha Federal valia-se dos usos de uma política externa em direções multilaterais como uma das estratégias de recuperação após a Segunda Guerra Mundial, cujo mote mais conhecido é o conceito de *Hilfe zur Selbsthilfe*, em português, “ajuda para autoajuda”. Trata-se de uma expressão forjada no limiar da mudança conceitual da ideia de assistência para cooperação no panorama geopolítico global que singulariza a política de desenvolvimento internacional adotada pela RFA, notória por sua concorrência com a *Internationale Solidarität*, levada a cabo pela República Democrática Alemã (RDA) e com ampla circularidade global à época nos ditos territórios do nomeado Terceiro-Mundo (Büschel, 2014).

Em termos teóricos, compreende-se o acordo como “um conjunto de práticas governamentais de intervenção de um Estado em outro Estado em que são implicados fluxos variados” (Valente, 2010, p. 47). Tal definição vai ao encontro do argumento preconizado por Lorenzini (2019), que percebe práticas em nome do desenvolvimento alinhadas tanto com o imperialismo quanto com a modernidade, dentro de uma ordem internacional específica. Com efeito, a despeito de sua imprecisão conceitual e política (Rist, 2007), o termo desenvolvimento tem configurado diversos “campos de batalha de saberes” (Long e Long *apud* Schröder, 2011, p. 2) mas, também, políticas, ambientais e tecnológicas. Nessa direção, questiona-se: a partir de quais motivações, interesses e circunstâncias o acordo foi firmado? Quais os capitais e os pressupostos de cooperação técnica evocados pelo Brasil e pela RFA? E, finalmente: de que forma o acordo dialoga com o mote ajuda para autoajuda” que veio a marcar a história da política externa alemã para o desenvolvimento na segunda metade do século XX?

Em referência aos questionamentos dispostos, o texto está estruturado da seguinte forma: as primeiras duas seções são de cunho descritivo e reconstróem, respectivamente, o cenário institucional da República Federal da Alemanha e do Brasil quanto às suas práticas e os seus discursos sobre cooperação técnica, planejamento e desenvolvimento entre as décadas de 1950 e 1970. Sua função é desvelar atores, instituições e fluxos políticos que contextualizam o estabelecimento do acordo, tema principal da terceira parte deste artigo, de cunho analítico. Por fim, compartilha-se os últimos comentários, que sumarizam os pressupostos e dimensões do acordo de 1963 à luz do mote “ajuda para autoajuda”, ponderando rupturas e continuidades de práticas de assistencialismo e cooperação ao longo da segunda metade do século XX e seus avanços e permanências ainda no século XXI, sugerindo uma agenda de estudos.

Metodologicamente, a pesquisa esteve amparada por documentos diversos, dentre os quais destaca-se os boletins da Câmara de Indústria e Comércio Brasil-Alemanha, correspondências e acordos sob guarda do Arquivo do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e da Alemanha, além de publicações relativas às agências de cooperação.

## A RFA: dos programas de assistência técnica ao mote “ajuda para autoajuda”

Em cooperação com os outros países do mundo livre, é intenção da República Federal apoiar os países em desenvolvimento nos seus esforços para construir um tom político, econômico e social para aumentar os padrões de vida e para integrar estes países junto ao mundo econômico.<sup>1</sup>

A declaração acima foi assumida pela RFA, em 1961, em resposta às constantes pressões por parte dos Estados Unidos. Em 1958, o país resolveu organizar um *lobby* de capitais ocidentais em prol do desenvolvimento, chamado de Associação Internacional de Desenvolvimento, entidade que, junto com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento compõem, até a atualidade, o Banco Mundial. Os norte-americanos lideraram a criação do Grupo de Assistência ao Desenvolvimento (DAG) no âmbito da Organização Europeia de Cooperação Econômica (Oece), com a intenção de que os países europeus, principalmente a Alemanha, participassem da promoção da chamada ajuda internacional ao desenvolvimento.

Ainda que afetada pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial, a RFA detinha capital técnico, acadêmico e industrial e estava sob pressão sobre qual rumo iria tomar, junto aos chamados *Atlantiker* (defensores da colaboração multilateral entre membros da Otan) ou aos *Gaullisten* (favoráveis ao bilateralismo franco-alemão). Na visão de Washington, havia muitos incentivos para a Alemanha tornar-se particularmente ativa no domínio da ajuda ao desenvolvimento em sentido multilateral, visto que:

a RFA tinha recuperado sua força econômica por meio de assistência econômica externa – portanto, tinha uma obrigação moral de participar na oferta de assistência externa para o

1 Conforme memorando do AA, BMZ e BMW: questões básicas da Política de Desenvolvimento e Financiamento para o Desenvolvimento (*Grundsatzfragen der Entwicklungspolitik und Finanzierung der Entwicklungshilfe*). Ref. PAA B 58/388. Berlin: Auswärtiges Amt, 30 Dez. 1961.

Terceiro Mundo; enquanto o Reino Unido e a França amarram a sua ajuda aos seus antigos impérios, a Alemanha poderia orientar a sua ajuda para onde fosse mais necessário (Schmitt, 2003, p. 482; tradução livre).

O ato inaugural das políticas para o desenvolvimento da RFA foi representado pela Lei do Orçamento Efetivo Total, aprovada em 24 de julho 1956, quando a tarefa de medidas de promoção para países subdesenvolvidos foi assumida. Naquele momento, o compromisso ficou sob responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores – e não por qualquer entidade econômica nacional – porque a ajuda ao desenvolvimento era encarada como um tema do campo político e não financeiro, situação que foi modificada não muito tempo depois.

À época, variáveis como o nível de industrialização, grau de detenção de capital, qualidade de vida da população, potencialidade bélica, índice de desenvolvimento humano, entre outros critérios, foram adotados para definir o que é um *país desenvolvido* e outro *subdesenvolvido*. Esses elementos influíram no que seria definido como Terceiro Mundo, expressão que ganhou notoriedade após a Conferência de Bandung, em 1955. A historicidade quanto ao uso de termos como cooperação, assistência e desenvolvimento, que reproduz o sentido conceitual por meio do qual foram utilizados no transcorrer de décadas é reveladora. O termo foi empregado pela ONU em 1948, que definiu a assistência técnica como:

a transferência não comercial de técnicas e conhecimentos, através da execução de projetos em conjunto, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas entre atores de nível desigual de desenvolvimento (prestador e receptor).<sup>2</sup>

A década de 1960 marcou em definitivo a institucionalização da política externa da RFA voltada às práticas de assistência ao desenvolvimento. Em novembro daquele ano, o gabinete alemão decidiu criar uma política de desenvolvimento integral para programas de assistência e aumentar substancialmente o orçamento de ajuda externa. Ainda em 1961, foi criado o Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ, Ministério Alemão para a Cooperação Econômica), primeira instituição do gênero na Europa. Em associação com os existentes Auswärtiges Amt (AA, Ministério das Relações Exteriores) e Bundesministerium für Wirtschaft (BMW, Ministério da Economia), o órgão passou a coordenar as ações internacionais de assistência técnica e financeira da RFA. A institucionalização do tema também foi alcançada por meio da criação do Ausschuss für Entwicklungsländer (AfE, Comissão Interministerial para Países em Desenvolvimento) e incluiu, até mesmo, uma rede de “observadores de países” (*Länderbeobachter*), da qual fizeram parte técnicos habilitados para realizar relatórios de campo.

Já em 1962, 60% dos empréstimos do Banco Mundial haviam sido levantados no mercado alemão (Schmidt, 2003, p. 480). Não muito tempo após, dentro do programa geral de ajuda ao desenvolvimento da Unesco, a RFA já era citada em quarto lugar no que se refere à assistência técnica no mundo.<sup>3</sup> Essa informação está evidente em dados compartilhados em relatório da Câmara Teuto-Brasileira de Comércio e Indústria em São Paulo, de 1963, onde se lê que: “no

2 ABC. *Histórico*. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Historico>, s.d. Acesso em: 23 nov. 2023.

3 Câmara Teuto-Brasileira de Comércio e Indústria em São Paulo. *Relatório da Diretoria/Geschaeftsbericht, 1958-1962*. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut (IAI)/Preußischer Kulturbesitz, 1963. p. 113.

intervalo de 5 anos, entre 1956-1961, o governo alemão gastou DM 500 milhões em assistência técnica, somente nos termos dos programas de ajuda multi e bilaterais”.<sup>4</sup>

A geração dessa estrutura interministerial congregou, a rigor, uma série de medidas direcionadas ao fortalecimento da política externa alemã no ramo do desenvolvimento, representada por um universo de instituições. Algumas delas são: a Deutscher Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer (DFE, Agência Alemã de Desenvolvimento para Países em Desenvolvimento), de 1957, a Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DES, Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional), de 1959; o Deutscher Entwicklungsdienst (DED, Serviço Alemão de Desenvolvimento), de 1963, bem como a Carl Duisberg Stiftung, implementada em 1949 com vistas a treinar profissionais alemães para missões de desenvolvimento no exterior. Entidades relacionadas, da mesma forma, surgiram em ramos ligados à Igreja, como a Gesellschaft für Christlich-Demokratische Bildungsarbeit (GDB, Sociedade Cristã-democrática para Educação e Trabalho), estabelecida em 1955 e transformada, em 1964, no Konrad-Adenauer Institut (KAS). Por certo, tais entidades e sociedades, muitas delas mistas (públicas e privadas), estiveram apoiadas por instituições financeiras.

Dentre as instituições bancárias, destaca-se ainda o Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Instituto de Crédito para Reconstrução). O KfW, como é conhecido, foi formado em 1948 e obteve licença para atuar no ramo da cooperação internacional a partir de 1961. O seu estatuto jurídico é de uma agência pública. Por esse motivo, não estava autorizado a competir com os bancos comerciais. Possuía várias entidades subsidiárias, entre elas a Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG GmbH, Sociedade Alemã para Investimentos e Desenvolvimento), especialmente voltada para países em desenvolvimento. A origem do campo de atuação do banco mescla a cooperação técnica com a cooperação financeira, conforme atestado pelo histórico disponibilizado pelo grupo, pelo qual se dimensiona a auto narrativa sobre o desenvolvimento no período:

Os anos sessenta foram um tempo de novo começo para a Alemanha e para o KfW. Embora ainda jovem, a RFA está começando a flexionar seus músculos econômicos. A comunidade internacional esperava, portanto, que ela assumisse a responsabilidade pelo aumento da ajuda ao desenvolvimento. Isto requeria uma “organização de execução” e quem melhor do que um parceiro como o KfW, dada a sua riqueza de experiência com empréstimos estrangeiros?<sup>5</sup>

Não se afastando do momento político em curso, o KfW declarou que: “a influência da Guerra Fria é palpável. Algumas decisões de projeto eram baseadas em imperativos políticos, por exemplo”.<sup>6</sup> De fato, um dos critérios para receber verbas por parte da RFA era não manter relações diplomáticas com a RDA. O que fazia sentido, pois, em 1968, quando Erhard Eppler assumiu o comando do BMZ, reivindicou-se uma “despolitização” da ajuda externa. Para ele, a política da RFA era subordinada à doutrina Hallstein e deveria inaugurar uma nova etapa da política externa alemã em relação à cooperação financeira e técnica.

4 *Idem.*

5 Disponível em: <https://www.kfw.de/KfW-Group/About-KfW/Identit%C3%A4t/Geschichte-der-KfW/Themenfelder/Finanzielle-Zusammenarbeit/>. Acesso em: jun. 2023. Tradução livre.

6 *Idem.*

Em seguida, a Alemanha observou a ascensão ao poder do representante do histórico Partido Social-Democrata, o SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands), o chanceler Willy Brandt (1969-1974), após anos de domínio da União Democrata-Cristã da Alemanha (CDU, Christlich Demokratische Union Deutschlands), promovendo o que ficou conhecido como a Grande Coalizão. Sua linha de atuação foi simpática à cooperação com o chamado Terceiro Mundo, notadamente para com a América Latina.<sup>7</sup> Sua ação mais evidente, dentro do novo propósito, foi a criação, no início da década de 1970, de uma entidade que seria vinculada ao BMZ e, ao mesmo tempo, independente em termos de perícias técnicas. Entrava em cena a instituição de assistência/cooperação técnica mais famosa da história da Alemanha. Trata-se da Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agência Alemã de Cooperação Técnica) conhecida durante décadas pela sigla GTZ.<sup>8</sup> A agência foi fundada oficialmente em 1975, e é fruto da fusão de instituições já existentes, da área da cooperação e o desenvolvimento internacional na Alemanha. São elas: a Deutsche Fördergesellschaft für Entwicklungsländer (GAWI, Corporação Alemã para Assistência Técnica a Países em Desenvolvimento) e o Bundesstelle für Entwicklungshilfe (BfE, Agência Federal para Ajuda ao Desenvolvimento).

Genericamente, trata-se de uma empresa pública de direitos privados que atuou, desde o seu princípio, como entidade executora de projetos promovidos pelo governo da Alemanha, notadamente no exterior. O principal acionista da GTZ sempre foi o governo alemão, representado na figura do Ministério Alemão para a Cooperação Econômica. Mas a entidade atua, também, em esquema privado no mercado internacional, embora seu vínculo com a esfera pública não desapareça: o BMZ precisa aprovar em quais projetos particulares a GTZ pode participar e os lucros recebidos devem ser revertidos ao governo.

No Brasil, a GTZ esteve associada a projetos sociais diversos, configurando um período de valorização de incrementos tecnológicos até assumir, finalmente, uma identidade colada a projetos cujo foco é o meio ambiente. Tal diversificação temática reflete a expansão da instituição em termos regionais no país. Desde o início do século XXI, a GTZ está setorialmente mais presente em localidades que abrangem a floresta amazônica, após investimentos nas regiões Sul e Nordeste (décadas de 1960 e 1970) e Sudeste (década de 1980). A GTZ, em grande medida, buscou promover o conceito de *Hilfe zur Selbsthilfe*, ao realizar treinamentos, propor equipes mistas de trabalho e buscar alianças com entidades locais. Suas conexões não escondem, todavia, a estrutura de interesses na qual está imersa, visto que o escritório da agência em Brasília, até o tempo presente, atua “conexo à embaixada da Alemanha, que é a instância jurídica representativa da GTZ no Brasil, e cria, juntamente com o escritório do KfW, um quadro institucional representativo dos interesses do BMZ neste país” (Valente, 2010, p. 138).

7 Em momento posterior a sua administração como chanceler da RFA, entre 1977 e 1980, Willy Brandt chefiou a Comissão Independente para Questões de Desenvolvimento Internacional (Comissão Norte-Sul), a partir de nomeação feita pelo Banco Mundial.

8 Desde 2011, sua nomenclatura é Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, Agência Alemã de Cooperação Internacional).



## O Brasil: entre o paradigma desenvolvimentista e o multilateralismo

Ainda que se reconheça elementos-chave que perpassaram a estruturação das ditaduras no Brasil – como o autoritarismo, planejamento e desenvolvimentismo – ocorre que as políticas externa e interna do país não foram pautadas somente por coerências e continuidades. Tais noções foram manejadas em diferentes orientações e intensidades, concordando com a ideia de que o “ poder emana de vários centros – nem todos transparentes – especialmente em um Estado autoritário” (Souto, 2013, p. 15). O desenvolvimentismo, igualmente, assumiu formas que variaram do desenvolvimentismo associado ao nacional desenvolvimentismo (Bielschowsky, 1988), condensadas em diferentes administrações que compartilharam uma base *keynesiana*, comportando variações

orientadas à industrialização de substituição de exportações, outras mais restritivas e adstritas, para maior complicação, às variantes de uma corrente cosmopolita favorável aos investimentos estrangeiros e de uma corrente nacionalista que privilegiava o papel do Estado forte (Cervo, 2003, p. 22).

Na América Latina, o desenvolvimento foi encarado como uma política estrutural do Estado. Os usos da cooperação internacional como via de superação do subdesenvolvimento no Brasil tomaram forma, em perspectiva de longo prazo, com a estruturação do Estado burocrático, em 1930. Mas foi a partir da segunda metade do século XX, em alinhamento com a conjuntura mundial, que o Brasil institucionalizou as primeiras práticas de cooperação internacional. Em 1950, durante o governo Vargas, foi criada no Brasil a Comissão Nacional de Assistência Técnica (Cnat), junto ao Ministério das Relações Exteriores, com fins de obter auxílio técnico de organizações como a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Em 1956, surgiu o Conselho de Desenvolvimento e a Comissão de Simplificação Burocrática (Cosb), que passou a atuar junto ao Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). A Cosb foi seguida da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Cepa), incumbida de assessorar a Presidência da República nas demandas relacionadas com os projetos de reforma administrativa. Justificativa semelhante embasou as iniciativas para assistência internacional, visto que:

Entre os fatores genéricos que identificam o Brasil ao subdesenvolvimento, assim como outras nações que recebem assistência externa, estão as demoras tecnológicas, deficiências da infraestrutura, incluindo *know-how*; deficiências institucionais e necessidade de importações de bens e serviços.<sup>9</sup>

Já o escritório do governo brasileiro para a Coordenação do Programa de Assistência Técnica (Cpat) foi criado em 1959, vinculado ao Cnat.<sup>10</sup> O decreto que versa sobre o programa

9 Miniplan. *Programa Nacional de Cooperação Nacional Técnica*. Apresentado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 1972-1976. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut (IAI)/Preußischer Kulturbesitz, 1973. p. 41.

10 Decreto n. 45.660, de 30 de março de 1959, revisto pelo Decreto n. 50.420, de 7 de abril de 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50420-7-abril-1961-390080-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 dez. 2023.

de desenvolvimento nacional voltado à cooperação, indica as agências internacionais com as quais o Brasil travava relações em período anterior a 1964: o AID, o BID, o Exibank, o IRBD, o KfW, além de organismos ligados à ONU e, notadamente, à Aliança para o Progresso.

A administração de João Goulart, diante desse quadro, marcou uma ruptura em direção a uma fase de multilateralismo tratando-se de política exterior, em uma tentativa de quebra do vínculo exclusivo com os EUA. A política externa foi desfocalizada do âmbito meramente hemisférico, caminhando em direção a uma multilateralização, o que incluiu a Europa Ocidental – na condição de provedora – e países da América Latina – aliados no bloco multilateral de países em desenvolvimento. Em 1961, a Câmara Teuto-Brasileira de Comércio e Indústria publicou em seu boletim uma relação dos compromissos assumidos pelos países latino-americanos frente à cooperação recebida por conta da Alemanha, entre os quais estão:

o respeito ao princípio de autodeterminação dos povos; a aceleração do progresso econômico e social, com o fim de elevar o padrão de vida ao nível mantido pelos países industrializados; o fomento da construção de moradias (casas populares) nas cidades, bem como nas zonas rurais e urbanas; reforma agrária; melhoria da higiene e da saúde pública; aceleração da integração econômica na América Latina.<sup>11</sup>

O irromper do golpe de 1964 deflagrou uma ruptura imediata com a política externa independente. A administração de Castelo Branco (1964-1967) caracterizou-se pelo bilateralismo em relação aos EUA: foi, nesses termos, hemisférica. Foi criado um Conselho de Cooperação Técnica, o Contap,<sup>12</sup> exclusivamente vinculado à Aliança para o Progresso e a United States Agency for International Development (Usaid). Fundada em 1961, em continuidade aos projetos desenvolvidos desde 1954 pela Administração Internacional em Cooperação, os programas da agência envolviam “empréstimos financeiros, doação de equipamentos, concessões de bolsas de estudo e custeio da vinda de técnicos para prestar assessoria aos países periféricos” (Nogueira, 1999, p. 48). Tratando-se de um poderoso meio de ação da política externa dos EUA, as práticas da entidade foram proeminentes no que tange ao apoio prestado à ditadura civil-militar no Brasil. Conforme explicou Rodrigo Patto de Sá Motta, “A meta era injetar recursos financeiros e técnicos para a América Latina com o objetivo de estimular a modernização, na esperança de que isso enfraqueceria o apelo à revolução” (2010, p. 236).

Já no decorrer da administração de Artur da Costa e Silva (1967-1969) o campo da política externa foi marcado pelo deslocamento do conflito Leste-Oeste ao Centro-Periferia (Norte-Sul). Isso significou a mudança da pauta orientadora da atitude externa do Brasil, da política-segurança para economia-desenvolvimento, incrementada pelas atividades de cooperação:

Considerando que o desenvolvimento é o principal problema latino- americano, propõe a substituição dos conceitos de segurança coletiva e soberania limitada, pelos de segurança e soberanias nacionais. O conceito de segurança e o de desenvolvimento passaram a associar-se estritamente (Bueno e Cervo, 2002, p. 364).

11 Câmara Teuto-Brasileira de Comércio e Indústria em São Paulo. *Relatório da Diretoria/Geschaeftsbericht, 1958-1962*. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut (IAI)/Preußischer Kulturbesitz, 1963. p. 97.

12 Decreto n. 56.979, de 1º de outubro de 1965.



A diplomacia esforçou-se para atrair tecnologia e capital estrangeiro com o objetivo de prover, prioritariamente, o projeto nacional de desenvolvimento. A política interna foi reavaliada, visto que Costa e Silva é cotado como um nacional-desenvolvimentista, em oposição ao governo castelista, associado ao liberalismo dos EUA. Segundo Visentini:

Integração regional passou a ser vista como um projeto intergovernamental [...] no plano mundial, o desenvolvimento era concebido via cooperação terceiro-mundista, com a aliança dos pobres contra os ricos, num quadro de confrontação com as nações industrializadas e solidariedade militante (2004, p. 86).

No ínterim entre 1969 e 1974, o Brasil foi governado pelo ditador Emílio Garrastazu Médici, que buscou promover a hipervalorização dos técnicos, cujo exemplos maiores foram Delfim Neto, no Ministério da Fazenda, e João Paulo dos Reis Velloso, no Ministério do Planejamento. O governo estabeleceu um novo marco executivo quanto à cooperação internacional,<sup>13</sup> por meio da extinção da Cnat e a delegação ao Miniplan das responsabilidades quanto à execução da política interna de cooperação técnica. Ao MRE coube a formulação da política externa de cooperação, incluindo “a negociação dos seus instrumentos básicos e o encaminhamento das solicitações aos organismos internacionais públicos e as agências de governos estrangeiros”.<sup>14</sup>

O tecnicismo foi aplicado para o fortalecimento da Comunidade de Informações e Segurança que, sob a égide da idoneidade burocrática, constituiu um dos mais complexos órgãos de inteligência e repressão das ditaduras na América Latina. A independência conferida aos órgãos em nome da técnica revelou disparidades entre algumas entidades, tal como o MRE – partidário de uma visão terceiro-mundista e de projetos de assistência – e o Ministério da Fazenda – que valorizava a projeção do Brasil no mercado internacional.

A união da internacionalização econômica com a valorização do tecnicismo burocrata pôde ser observada, por exemplo, no Plano de Metas e Bases (1970-1973) para a Ação do Governo, que previa “consolidar autêntica soberania, em relação à colaboração externa, no campo da cooperação econômica e técnica e de transferência de tecnologia”.<sup>15</sup> Isso significa que, ainda que o Brasil tenha estabelecido relações hemisféricas e não multilaterais, elas foram canalizadas aos interesses do projeto nacional, fator que motivou autores como Souto (2013) e Visentini (2004) a caracterizarem a política externa de Médici como a chamada “diplomacia de interesse nacional”. Ou seja, aquela que contemplava, ao mesmo tempo, o nacional-desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo-associado, caso esse fosse interessante ao projeto Brasil Potência. Nessa direção, o Brasil lançou o seu Programa Nacional de Cooperação de Técnica e habilitou-se institucionalmente,<sup>16</sup> por meio da atuação da Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica

13 O Decreto-Lei n. 65.476, de 21 de outubro de 1969 estruturou o Sistema Interministerial de Cooperação Técnica. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65476-21-outubro-1969-407095-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 dez. 2023.

14 *Idem*.

15 Brasil. *Metas e bases para a ação de governo*. Presidência da República. Rio de Janeiro: IBGE: 1970. p. 9-16. (Acervo IAI, Berlim).

16 Decreto-Lei n. 65.476, de 21 de outubro de 1969. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65476-21-outubro-1969-407095-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 nov. 2023.

Internacional (Subin) e da Divisão de Cooperação Técnica (DCT), do MRE. As primeiras linhas do programa fornecem pistas sobre a noção de cooperação técnica priorizada no Brasil:

Desde 1964, vive o Brasil um período de profundas transformações no campo econômico-social. Instrumentos econômicos poderosos – principalmente de natureza fiscal e financeira – têm sido utilizados para operar a modernização institucional do País [...] em consonância com esse espírito de transformação, para orientar a cooperação técnica internacional para o atendimento das necessidades específicas do nosso processo de desenvolvimento econômico e social.<sup>17</sup>

Dentro desse quadro, a Alemanha detinha uma posição de destaque e ganhou uma publicação exclusiva dedicada às solicitações brasileiras de cooperação entre 1973 e 1975. A edição compõe, junto com o Programa Nacional de Ciência e Tecnologia e outros apresentados a AOE, “um conjunto de documentos básicos que, de forma integrada, refletia as necessidades de cooperação técnica conforme as diretrizes brasileiras na matéria”.<sup>18</sup>

Parte do mesmo esquema de nacional-desenvolvimentismo foi a recusa do terceiro-mundismo no seio das relações internacionais da época. Durante a administração Médici ocorre, essencialmente, o fortalecimento da ideia de “cooperação” (pressupondo igualdade) em lugar da de “assistência” (indicativa de desequilíbrio). Em termos globais, a crítica se fundamentou em um processo de diversificação do núcleo dominante e a projeção internacional de novos centros capitalistas, como a Europa Ocidental e o Japão e, ainda, do insucesso da década de desenvolvimento proposta por John Kennedy (1961-1963). No plano nacional, tal recusa esteve fundamentada no fortalecimento do desenvolvimentismo nacionalista. De acordo com Visentini:

A solidariedade terceiro-mundista foi abandonada, bem como o discurso politizado (que deu lugar ao pragmatismo), a estratégica multilateral cedeu terreno ao bilateralismo e à via solitária, e as áreas de atrito com os EUA receberam maior atenção (2004, p. 137).

À despeito da aspiração ao ideal de uma cooperação em termos igualitários, a assistência econômica não havia deixado a agenda da política externa nacional: em abril de 1971, Walter Scheel, ministro dos Negócios Estrangeiros alemão (e presidente do país entre 1974 e 1979), desembarcou no Brasil com vistas a tratar do Protocolo sobre Cooperação Financeira. No mesmo mês, um grupo chefiado por Gerhard Kienbaum, presidente da Comissão de Economia do Bundestag (1969-1972), esteve em diversos estados do país. Finalmente, em 1972, o KfW buscou tratar da assistência financeira ao Brasil (Visentini, 2004, p. 165).

A adoção de uma estratégia simultânea entre o multi e o bilateralismo se consolidou, enfim, durante o governo Geisel (1974-1979). A exacerbação do conceito de “pragmatismo” nas relações internacionais brasileiras encontrou o seu auge, consolidando a troca de eixo do elemento segurança para o de desenvolvimento (Pinheiro, 2004, p. 3). Em 1975, o embaixador brasileiro Azeredo da Silveira visitou o Reino Unido, a França e a Itália com o objetivo de obter mecanismos de cooperação bilateral.

17 Programa nacional de cooperação técnica apresentado ao PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), 1972/1976, p. 21. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut (IAI)/Preußischer Kulturbesitz, 1972.

18 Miniplan. *Programa Nacional de Cooperação Nacional Técnica*. Apresentado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 1972-1976. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut (IAI)/Preußischer Kulturbesitz, 1973.

O caso mais elucidativo, dentro da perspectiva multilateralista, envolveu justamente a RFA: a assinatura do Acordo Nuclear,<sup>19</sup> em 1975, que custou o rompimento com o Acordo Militar firmado em 1952 com os EUA: Geisel, mesmo diante de tal situação, não hesitou em privilegiar o quesito econômico ao político, que supostamente traria vantagens com a produção de energia nuclear. No mesmo sentido, deu prosseguimento à relação com a RDA, e em abril de 1977 ocorreu a segunda reunião diplomática com o país, que logo atingiu o posto de terceiro parceiro comercial do Brasil entre os países do Leste.

## O Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Alemanha Federal (1963): fronteiras entre o assistencialismo e a cooperação

Previsto inicialmente para ter a vigência de dois anos, o Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e RFA foi firmado na cidade de Bonn, então capital da RFA, em 1963.<sup>20</sup> Implementou-se o ato no Brasil somente após o Golpe Civil-Militar, já em maio de 1964,<sup>21</sup> sequencialmente a sua aprovação via decreto legislativo. O acordo foi renovado até 1996, quando foi substituído por novo texto, com possibilidade de ser cancelado seis meses antes de sua expiração por uma das partes, o que não afetaria os programas em execução. O documento relativo ao ato informa que as atividades técnicas seriam firmadas por meio de convênios complementares que deveriam propor projetos individuais, fiscalizados periodicamente.<sup>22</sup> Dentro dessa previsão, forneceu respaldo para inúmeros atos.<sup>23</sup> O documento que descreve o acordo informa que “os programas e os projetos específicos se integram no planejamento regional, ou global, do Brasil”.<sup>24</sup>

As origens do acordo remontam a 1961, quando foram organizadas duas missões extraordinárias por parte do Brasil com o objetivo de obter ajuda financeira para operacionalizar um acordo de cooperação ao desenvolvimento: uma foi chefiada por Walter Moreira Salles,

19 Prerrogativas ao Acordo de 1975: Acordo de 1969 e Acordo do Brasil com a Euratom (Comissão Europeia de Energia Atômica), de 1961, além do Protocolo de Cooperação Industrial, subordinado à Agência Internacional de Energia Atômica.

20 Brasil. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Departamento Consular e Jurídico. Divisão de Atos Internacionais. Ato Internacional nº 517, de 30 de novembro de 1963. Departamento de Comunicações e Documentação: Divisão de Divulgação Documental, 1977.

21 Decreto n. 54.075, de 30 de julho de 1964, e publicado no *Diário Oficial* em 4 de agosto de 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-54075-30-julho-1964-394123-retificacao-44960-pe.html>. Acesso em: 5 dez. 2022.

22 Segundo Jacob (2003, p. 62), uma comissão mista teuto-brasileira se reunia a cada dois anos: a partir da vigésima reunião, em 1991, decidiu-se que os encontros seriam efetivados de dois em dois anos. A medida foi acertada, não por acaso, logo após a unificação da Alemanha e a estabilização política decorrente do fim da Guerra Fria.

23 São exemplos: 1) Convênio complementar para instalação de uma escola técnica em São Bernardo do Campo/SP; 2) Convênio complementar para a promoção da colonização agrícola, em Cururipe/AL; 3) Convênio complementar para a promoção da pesquisa em medicina tropical, junto à Universidade do Recife e ao Instituto de Medicina Tropical, em Recife/PE; 4) Convênio complementar para o envio de voluntários alemães ao Brasil para atuação nos setores da agricultura, serviços sanitários, construção de habitação populares e assistência social. 5) Convênio complementar para a promoção para a promoção de pesquisas geológicas, hidrográficas e cartográficas, no Nordeste do Brasil. 6) Convênio complementar para o planejamento da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS.

24 Brasil. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Departamento Consular e Jurídico. Divisão de Atos Internacionais. Ato Internacional n. 517, de 30 de novembro de 1963. Departamento de Comunicações e Documentação: Divisão de Divulgação Documental, 1977.

cujo destino foi os EUA; a outra, por Roberto de Oliveira Campos, direcionada à Europa. No ano seguinte, em 1962, a RFA enviou missão diplomática especial ao Brasil, sob comando do embaixador Hans Ulrich Granow.

De fato, sabe-se que desde pelo menos 1960 havia planos para a constituição de uma comissão mista de cooperação econômica Brasil-Alemanha por parte da embaixada brasileira em Bonn. Segundo Lipkau, tal articulação aumentou em 1962 e a delegação brasileira foi constituída preponderantemente por representantes do governo, enquanto a delegação alemã teria maioria de representantes da iniciativa privada (Lipkau, 1995, p. 69).

As conversações estavam previstas para principiar no início de 1964. Antes disso, todavia, a RFA afirmou que o Acordo de Cooperação Técnica de 1963 seria cumprido desde que o governo brasileiro assegurasse uma declaração de medidas. E quais seriam elas? Revela-se aqui que os trâmites sobre a assinatura do acordo envolveram, na realidade, uma disputa de caráter financeiro em torno da atuação de empresas alemãs no país. De fato, para garantir a exequibilidade do acordo e da Comissão Mista Brasil-Alemanha era imperativo “as empresas da RFA escolherem, livremente, navios de qualquer bandeira para a exportação de mercadorias financiadas pelo Fundo de Auxílio ao Desenvolvimento e destinados ao Brasil” (Bandeira, 1994, p. 167-168). O ato visava favorecer, especialmente, os fretes da empresa Hamburg-Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft, mundialmente conhecida como Hamburg-Süd. Conforme Gerard Jacob comenta:

Com maior razão existem sérios problemas para a realização de pesquisa conjunta entre organismos de dois países em áreas de aplicação prática, pois nesse caso entram em jogo forçosamente os interesses comerciais de empresas de nacionalidades diferentes (2003, p. 58).

A medida era consonante com a legislação da RFA que versava sobre a impossibilidade de prestar assistência técnica ou conceder capital àqueles países que discriminassem navios com a bandeira alemã. Bandeira (1994) ressalva que o Itamaraty não aceitou tal cláusula pois essa interferia diretamente na soberania nacional, representada pela Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, que reunia diversas empresas de navegação brasileira desde o início do período republicano. Além disso, sendo a RFA parte da Comunidade Econômica Europeia (CEE), sua inclusão no transporte marítimo acarretaria na participação de outros países membros da Comunidade.

Uma visita não oficial do ministro federal para a Cooperação Econômica da RFA, Walter Scheel, em 1962, cooperou para que as negociações fossem retomadas e, enfim, o Brasil pudesse dispor dos valores prometidos pelo Fundo de Desenvolvimento Internacional. Um acerto foi oficializado em 20 de novembro de 1963, por meio do Protocolo sobre a Regulamentação dos Transportes Marítimos,<sup>25</sup> fato que por si só não estancou as preocupações da RFA em relação ao Brasil, sabendo os alemães do contexto de instabilidade política que o país enfrentava. A busca esteve pautada por uma solução quanto às garantias jurídicas e financeiras que a RFA teria em conceder créditos ao Brasil.

Outro ponto determinante foi a assinatura, em seguida, do Protocolo de Cooperação Financeira,<sup>26</sup> em 30 de novembro de 1963, mediante o qual a RFA destinou ao Brasil, finalmente, os DM 200 milhões prometidos à época da Missão Roberto Campos, de 1961. De acordo com Bandeira:

25 Disponível em: [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1963/b\\_32/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1963/b_32/). Acesso em: maio 2023.

26 *Idem*.

as negociações então progrediram, substancialmente, a tal ponto que as autoridades de Bonn, a contrariar, pela primeira vez, seus rígidos princípios sobre ajuda financeira, aceitaram a reivindicação, entre outras apresentadas pelo Ministro Michaelsen, no sentido de que os Fundos de Auxílio ao Desenvolvimento também financiassem fornecimento da indústria brasileira (1994, p. 180).

O fato da permissão para a atuação de uma empresa estrangeira particular ter sido determinante para a liberação das verbas do Fundo de Desenvolvimento Internacional é um dado derradeiro para que qualquer olhar sobre o Acordo de Cooperação Técnica, firmado meses após tais episódios, seja ponderado pela relativização tanto da ideia de assistencialismo quanto da de cooperação autodeclarada pela ABC, que informa que os acordos deveriam ser de “caráter não comercial, de técnicas e conhecimentos, mediante a execução de projetos a serem desenvolvidos em conjunto”.<sup>27</sup>

Em maio de 1964, Heinrich Lübke confirmou que investimentos acordados anteriormente não seriam banidos, incluindo aqueles ligados ao Acordo de Cooperação Técnica de 1963. A atitude de Lübke antecipou as boas relações que seriam travadas entre Brasil e RFA durante a ditadura civil-militar, cujos pontos altos foram os inúmeros ajustes ao Acordo de Cooperação Técnica, o Acordo de Ciência e Tecnologia, de 1969, o Acordo Nuclear, de 1975 e, finalmente, a visita de Geisel à RFA em 1978, tida como a maior missão econômico-empresarial feita à Europa até a ocasião.

Já em abril de 1967, Costa e Silva recebeu Herman Goergen, enviado especial do Departamento de Imprensa e Informação alemão e presidente da Sociedade Teuto-Brasileira. Na ocasião, o presidente brasileiro afirmou que no seu Programa de Prosperidade um dos objetivos primordiais era o incremento das relações econômicas e culturais entre o Brasil e a RFA. Em outubro de 1968, Willy Brandt, então ministro das Relações Exteriores (e futuro chanceler da Alemanha entre 1969 e 1974) visitou o Brasil para negociar pontos que dificultavam o programa de investimentos alemães no país. Missões técnicas ocorreram nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Brasília na companhia do ministro da Pesquisa Científica da RFA, Gerhard Stoltenberg.

O Brasil, em coerência com sua estratégia multilateralista, manifestou apoio à reunificação alemã e buscou que o presidente norte-americano Richard Nixon (1969-1974) elaborasse uma política mais concreta em relação à América Latina. Em seguida, foi assinado o Acordo de Cooperação Financeira Brasil-RFA: as trocas diplomáticas ganham um respaldo empírico com a concessão pelo KfW de empréstimos de até DM 54 milhões, dos quais 14 milhões seriam destinados à Companhia Vale do Rio Doce.

Financiamentos como o citado faziam parte da política de desenvolvimento e assistência que motivava a participação do Brasil em organizações integradas por países em desenvolvimento, como o Grupo dos 77.<sup>28</sup> Costa e Silva buscou auxílios dentro daquela que, para ele, “era uma das grandes fontes de tensão internacional, a divisão do Norte-Sul do mundo” (Visentini, 2004, p. 90), o que foi parcialmente recusado por Médici.

27 ABC. *Histórico*. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Historico>, s.d. Acesso em: 23 nov. 2023.

28 Grupo de países em desenvolvimento, ligado à ONU, fundado em 1964 e ativo até a atualidade. O objetivo principal é promover os interesses econômicos coletivos de seus membros. Originalmente, era formado por 77 países, o que explica a sua nomenclatura.

Chama a atenção o fato de o Brasil ter mobilizado o ministro da Indústria e do Comércio – e não das Relações Exteriores –, tal como fez o governo alemão. O dado permite inferir que o acordo, originalmente, foi incorporado como um tópico mais concernente à dimensão econômica do que à esfera política, o que é confirmado na introdução do ato entre os países, onde está informado que a cooperação não seria simplesmente técnica, mas, também, financeira.<sup>29</sup>

Por parte do Brasil, tratava-se mais de assegurar investimentos. Já da parte alemã, a indicação do Ministério das Relações Exteriores sinaliza o recém adquirido patamar que as políticas de desenvolvimento haviam assumido no país com vistas à manutenção de um acordo em uma área estratégica, ainda que não excluía a possibilidade de obtenção de benefícios constituída em um contexto no qual a cooperação era forjada para a amenização dos desequilíbrios sociais e políticos assumidos dentro da geopolítica global da Guerra Fria, na qual as práticas de coligação diplomática passaram a ser entendidas como antídotos aos “males do subdesenvolvimento”.

Oficialmente, o acordo já não empregava o termo assistência em prol de cooperação. O ponto de vista sobre um planejamento eminentemente dinâmico e vinculado ao ideal de ajuda para autoajuda foi compartilhado, por exemplo, em um artigo publicado na revista *StadtBauwelt*, no qual se lê que:

o planejamento é um processo que nunca é considerado como concluído, mas uma constante revisão e adaptação [...] Deve ser a principal tarefa de um grupo consultivo ativo de curto prazo, não preparar um plano, mas a capacidade de planejamento homólogo ao nativo para produzir efeitos (Rainer, Schröder, 1973, p. 32).

A noção de cooperação ganhou prestígio institucional e política sobre a partir de 1974, quando foram lançadas as propostas de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) ou “cooperação horizontal”, em contraponto à cooperação Norte-Sul. Conforme Schmidt:

uma forma especial de solidariedade surgiu entre os países subdesenvolvidos. Durante as reuniões iniciadas por eles (Conferência de Bandung, Conferência de Solidariedade no Cairo, Conferência de Acra, Conferência de Tânger, etc.) eles trocaram suas experiências e se influenciaram mutuamente. Uma política externa em relação a esses países, seguindo o exemplo das épocas anteriores, desenvolvida individualmente pelos países do Ocidente de forma isolada a partir de agora já não podia prosseguir. [...] A forma de cooperação tinha mudado (2003, p. 483, tradução livre).

Todavia, conforme averiguou-se, sua efetivação esteve permeada pela sombra do assistencialismo. Em boletim datado de 1970, as relações da RDA com “países em desenvolvimento”, incluindo o Brasil, foram alvo de destaque. Prevaleceu durante a implementação do acordo, portanto, o caráter etnocêntrico dessas categorias, ponderando que a assistência técnica ao desenvolvimento é dirigida da Europa e dos EUA em relação à Ásia, África e a América Latina. Tal percepção pressupõe:

29 Brasil. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Departamento Consular e Jurídico. Divisão de Atos Internacionais. Ato Internacional n. 517, de 30 de novembro de 1963. Departamento de Comunicações e Documentação: Divisão de Divulgação Documental, 1977. Disponível em: [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1963/b\\_33/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1963/b_33/). Acesso em: jun. 2023.



A história como uma sucessão de estágios pelos quais todas as sociedades podem, mais cedo ou mais tarde, passar e postula que atributos e fatores culturais são responsáveis pelos atrasos e avanços na posição de sociedades neste *continuum* (Oliven, 2010, p. 26).

O acordo foi lançado, afinal, no lastro da criação de diversos organismos tanto nacionais quanto supranacionais para a promoção do desenvolvimento, que passou a ser objetivado, entre outros meios, pela prática da assistência. Inclui-se aí o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Sua representante mais famosa é a ONU que, em 1949, estabeleceu o Programa Expandido de Assistência Técnica. A proposta foi incrementada em 1958, com a criação do Fundo Especial das Nações Unidas. Da união de ambos, institucionalizou-se o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1965.

Tais empreendimentos estavam circunscritos à lógica da chamada Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD), que teve como eixos as assistências técnica e financeira. A primeira possuía o diferencial de prezar pelo “aumento da autoconfiança do país receptor por intermédio da transferência de *know-how* e habilidade e por meio do aumento de capacidades locais para a administração de recursos nacionais” (Miranda, 2008, p. 178). Essa característica não desassocia, contudo, a assistência técnica das intencionalidades políticas, pois:

Plano Marshall foi não apenas uma estratégia para impulsionar a Europa para a luta contra o comunismo, mas também como um meio de reconstruir a Europa como um pilar importante do novo mundo econômico. Ambas as tendências podem ser vistas na política de desenvolvimento para o Terceiro Mundo (Schmidt, 2003, p. 476, tradução livre).

A criação dessas instituições permite inferir que a ajuda ao desenvolvimento e o início dos projetos de assistência técnica tiveram uma origem comum: primeiro, voltada à reconstrução da própria Europa; em um segundo momento, como um meio de coligação da política de alianças global. A assistência técnica e as políticas de ajuda ao desenvolvimento, durante a Guerra Fria tiveram, portanto, um papel duplo: retroativo em relação ao conflito, mas, também, com vistas ao planejamento do chamado Terceiro Mundo e sua integração como peça-chave no fortalecimento do bloco capitalista.

Uma seleção de pontos do acordo para problematização indica que o investimento do ato como uma parceria entre iguais encontra tanto ressonâncias quanto dissonâncias. O Acordo de Cooperação Técnica expõe em seu primeiro artigo que ambas as partes teriam a responsabilidade de prestar “colaboração e assistência, com base na autoajuda e na participação solidária em assuntos técnicos de interesse, para acelerar o progresso e o bem-estar social dos dois países”.<sup>30</sup> Consta, no entanto, que era obrigação do Estado brasileiro prover “terrenos, edifícios, instalações, seus custos de manutenção e instalação, bens e serviços necessários à realização de projetos específicos”.<sup>31</sup> Além da isenção fiscal para a introdução no país de máquinas ou, eventualmente, outros materiais fornecidos pelo governo alemão. Em contrapartida, a Alemanha

30 *Idem*, p. 3.

31 *Idem*, p. 4.

deveria prover o aparelhamento de centros de formação profissional no Brasil. A colaboração estrangeira serviria, sobretudo, para aprimorar a metodologia de execução de projetos.

À exemplo da capacitação institucional, delegava-se à cooperação técnica a preparação de recursos humanos. No artigo número 2, lê-se que a cooperação poderia envolver o intercâmbio de informações, cientistas e peritos, além da execução simultânea de tarefas e a utilização de equipamentos e instalações.<sup>32</sup> O princípio foi confirmado em 1973 quando as diretrizes sobre cooperação técnica informaram se deveria “dar maior ênfase à transferência de *know-how* e tecnologia moderna não existentes no País, minimizando, conseqüentemente, a participação do componente equipamento”.<sup>33</sup> Pressupunha-se que havia a necessidade de uma organização institucional pública por parte do Brasil. O que é elucidado no discurso registrado por meio do histórico disponibilizado pela ABC:

Considerando-se que as carências de instituições adequadamente capacitadas constituíam o principal empecilho para o desenvolvimento, a cooperação internacional deveria, portanto, conceder prioridade à capacitação institucional (“*institution building*”). A existência de instituições nacionais capacitadas tecnicamente (em administração pública, em planejamento, em ciência e tecnologia, em gestão de programas governamentais, etc.) foi trabalhada como condição essencial para que os esforços empreendidos tivessem continuidade posteriormente e para que os países recipiendários adquirissem a desejada autonomia.<sup>34</sup>

O governo do Brasil deveria fornecer visto oficial gratuito aos professores, técnicos e peritos alemães envolvidos nos projetos, além de prover moradia para os profissionais e suas famílias, assistência médica e tratamento hospitalar, ajuda para gastos de locomoção, entre outras vantagens. Em contrapartida, ocorria o treinamento de profissionais brasileiros no exterior que, mediante seleção, estariam aptos a cumprir cursos de aperfeiçoamento e especialização na Alemanha.

O posicionamento dúbio do Brasil quanto aos objetivos da promoção técnica, em termos de cooperação ou assistência, se estendeu a outros momentos. A situação esteve refletida nos princípios de cooperação técnica do Brasil, que ora declarou que a cooperação técnica internacional deveria produzir “um efeito catalítico” ou seja, concorrer “para que recursos já existentes no País sejam melhor orientados e dinamizados para o atendimento das necessidades de que é objeto a própria cooperação” e, em outro momento, que “a entidade nacional beneficiada vá apresentar capacidade técnica e financeira para dar uma contrapartida à cooperação técnica externa recebida”.<sup>35</sup>

A dubiedade igualmente é perceptível quanto ao Acordo de Ciência e Tecnologia, de 1969. Ainda que tenha sido negociado pelo MRE, o limiar entre cooperação e assistência era muito frágil, posto que:

32 *Ibidem*, p. 5.

33 Miniplan. *Programa Nacional de Cooperação Nacional Técnica*. Apresentado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 1972-1976. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut (IAI)/Preußischer Kulturbesitz, 1973. p. 23.

34 ABC. *Histórico*. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Historico>, s.d. Acesso em: maio 2023.

35 Miniplan. *Programa Nacional de Cooperação Nacional Técnica*. Apresentado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 1972-1976. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut (IAI)/Preußischer Kulturbesitz, 1973. p. 17.

Nem sempre os projetos se desenvolveram como colaboração de igual para igual; vários casos ocorreram em que inicialmente não existia no Brasil grupo de pesquisa, ou mesmo pesquisador, com experiência ou nível suficientes para uma real colaboração. O trabalho “conjunto” resultou, ocasionalmente, em assistência técnica frustrada, isto é, os pesquisadores alemães resolveram um problema específico, ou realizaram uma pesquisa no Brasil, com pouca ou até nenhuma participação brasileira. Terminado o projeto, essencialmente alemão, nada de significativo restou no Brasil: não se criou, como seria desejável, um grupo de pesquisa brasileiro (Jacob, 2003, p. 60).

A Alemanha define a cooperação técnica como uma política que visa capacitar os indivíduos e as organizações dos países parceiros para melhoramento das suas condições de vida sob sua própria responsabilidade e mediante seus próprios esforços. A despeito disso, ainda em 1985, ao mencionar as relações entre Brasil e Alemanha, o senador Gabriel Hermes declarava que “todos os povos têm direito à esperança” e “a ideia de cooperação e de progresso” deveria prevalecer tendo em conta “a extraordinária contribuição econômica e cultural alemã à sociedade brasileira”<sup>36</sup> concretizada, de acordo com o político, por meio da imigração. Disse Gabriel:

nós, brasileiros, não temos queixas ou ressentimentos, pelo tratamento que até agora nos foi propiciado, nos campos político, econômico e tecnológico, pela Alemanha. Temos de algum modo caminhado juntos nas últimas décadas, no exercício inteligente e honesto de uma complementaridade econômica que nos está facultando – ao Brasil e à Alemanha – acelerar em escalas diferentes.<sup>37</sup>

A prova de que não havia equidade era de que, paralelamente à cooperação havia inúmeros acordos financeiros, com interferência direta nos atos técnicos. Segundo esse pressuposto, a assistência foi substituída por um modelo de cooperação no qual a parte menos desenvolvida se equivaleria à outra por meio do uso de seu território e dos seus recursos naturais. Em uma compilação de documentos sobre a atuação da GTZ no Brasil, a entidade ressalta que seu papel é a implementação de políticas de desenvolvimento, muito embora o tópico assistencialista seja uma constante. Afinal “deve ser prestado apoio externo sempre que os esforços locais não conseguem encontrar soluções para problemas”, conforme exposto em publicação ligada à instituição.<sup>38</sup> Ao mencionar o chamado “milagre” da economia brasileira do início da década de 1970, a GTZ pondera sobre a dualidade desse desenvolvimento e declara que a cooperação, em algumas situações, é totalmente unilateral.

Rainer Willingshofer, colaborador do BMZ, em matéria intitulada “Brasil: colaboração na política de desenvolvimento em um país em *take-off*”, respondeu à pergunta sobre o motivo da RFA auxiliar economias emergentes, explicando que “parte do rápido desenvolvimento nesses países é resultado da importação de desenvolvimento dos países desenvolvidos”.<sup>39</sup>

36 Hermes, Gabriel. *Brasil-Alemanha: aspectos antigos e novos da relação bilateral*. Brasilien-Deutschland: alte und neue Aspekte ihrer Beziehungen. Brasília: Senado Federal, 1985. p. 7. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut (IAI)/Preußischer Kulturbesitz.

37 *Idem*.

38 GTZ. *Dokumentation über die deutsche technische Zusammenarbeit mit Brasilien Erschienen*. Eschborn: Deutsche Ges. für Technische Zusammenarbeit, 1981. p. 45 (Acervo IAI Berlim).

39 GTZ. *Aspectos do trabalho da GTZ: documentação sobre a cooperação técnica com o Brasil*. Eschborn: GTZ, 1982, p. 3. (Acervo IAI Berlim).

O técnico ponderou que havia um abismo “entre o desenvolvimento externamente transferido e de patrimônio próprio” e um bom motivo para o auxílio é “garantir que esta lacuna não abra ainda mais”.<sup>40</sup>

Em harmonia com as modificações quanto à noção de desenvolvimento da década de 1970, o capital simbólico e técnico passou a ser tão valorizado quanto o financeiro, segundo indicou um relatório de 1972 “em muitas ocasiões ficou provado que a promoção econômica particular não se pode tornar uma verdadeira e eficaz ajuda ao desenvolvimento, se não for acompanhada por essa assistência técnica competente”<sup>41</sup>. Nesses termos, a assistência técnica visava medidas como:

delegação de peritos, ações de ajuda aos institutos de pesquisas, escolas agrícolas, combate à erosão, incremento de produtividade, onde for possível, irrigação, combate às pragas da lavoura, introdução de modernos métodos e técnicas de lavoura, equipamento e instalação de postos volantes de ensino e assistência diversa, elevação do nível de treinamento em todos esses setores, concessão de bolsas de estudo e programa de estágios<sup>42</sup>

O mesmo relatório informou que, em relação ao Brasil, “revestir-se-ão de importância particular todos os esforços visando a transição da monocultura para a policultura, o que deveria contribuir para o fortalecimento da sua economia”,<sup>43</sup> ressaltando mais uma vez o padrão de industrialização desejado pelas sucessivas administrações nacional-desenvolvimentistas, que marcaram a história do Brasil República, em períodos democráticos e ditatoriais.

## Considerações finais

Lançado apenas quatro anos após a ONU substituir o emprego oficial da terminologia assistência por cooperação, o Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Alemanha de 1963 fornece diversas inferências para a problematização da história da cooperação técnica no pós-guerra. Conforme averiguou-se, o acordo está conectado à emergência de uma nova ordem geopolítica intercontinental, à valorização da diplomacia como instrumento de manutenção de laços e à ascensão da técnica e da tecnologia como objetos detentores de capital simbólico e financeiro no mundo contemporâneo.

A análise do acordo e a ascensão da política de “ajuda para autoajuda” remete à ideia de poder brando (cooptação e influência ideológica) elaborado por Joseph Nye em contraposição ao poder forte (intervenção militar e domínio político), considerando-se a fluidez de interesses envolvidos nos projetos de assistência e cooperação técnica. Conforme Miranda, a despeito de:

soar como uma preocupação meramente altruísta por parte dos países doadores, que incentivam a autogestão dos membros de países mais pobres, deve-se salientar que a política de cooperação para o desenvolvimento baseia-se, sobretudo, na crença de que

40 *Idem.*

41 *Câmara Teuto-Brasileira de Comércio e Indústria em São Paulo: 50 anos. Deutsch-Brasilianische Industrie- und Handelskammer in São Paulo. São Paulo: AHK São Paulo, 1973. p. 113. (Acervo IAI Berlim).*

42 *Idem.*

43 *Ibidem*, p. 114.

melhorando as condições de vida de regiões pobres poder-se-ia reduzir as migrações para os países desenvolvidos, bem como o terrorismo e a destruição ambiental, que afetam todas as partes do globo (2008, p. 187).

O acordo foi promovido a partir de desequilíbrios assumidos, ou seja, de que existiam países mais desenvolvidos do que outros. Esse posicionamento percebe o desenvolvimento como um elemento atingível por meio de metas específicas, tal como a transferência de tecnologia e o treinamento de técnicos, desconsiderando elementos históricos e culturais.

Desta forma, a capacitação técnica e tecnológica do Brasil encontrou no estabelecimento de atos internacionais um instrumento conciliatório entre o ideal de inserção internacional no bloco capitalista em paralelo com a manutenção de um Estado nacional seguro. A ideia de interdependência implícita na cooperação não excluiu totalmente, entretanto, o conceito de assimetria (Valente, 2010, p. 49). Apesar dos esforços para que os acordos internacionais em prol de desenvolvimento passassem a estar envoltos em uma esfera igualitária, a concepção assistencialista provoca reverberações até a atualidade, o que é confirmado pela Agência Brasileira de Cooperação:

Não obstante a orientação e as políticas de cooperação internacional terem evoluído consideravelmente nas últimas décadas, ampliando seus temas de interesse e ao mesmo tempo especializando-se, o conceito inicial de “ajuda para o desenvolvimento” ou “ajuda para a autonomia” permanece vivo até os dias atuais.<sup>44</sup>

Ressonâncias dessa postura, que encarou a industrialização como imperativa, não pressupõe uma transferência direta, mas, tampouco, autonomia. O binômio desenvolvimento/subdesenvolvimento, mobilizado para fins de cooperação, trata-se de um mito utilizado para suavizar as causas escusas de uma situação política, alinhada à vontade de “justificar um suposto estado de desenvolvimento das sociedades mais adiantadas e o de subdesenvolvimento das sociedades mais atrasadas” (Oliven, 2010, p. 24).

O conceito-guia por trás dos altos investimentos financeiros feitos pela RFA – “ajuda para autoajuda” – e a atuação de seus técnicos e instituições fora do continente europeu deveriam estar livres do espectro da ajuda altruísta, encarada como finita e não produtiva, a partir da descontinuidade oficial do assistencialismo nas relações internacionais. A ideia de “ajudar um país para ele se autoajudar” pressupunha que os projetos transnacionais servissem de ponto de partida para o desenvolvimento de propostas futuras e não ficassem restritos à mera transferência de capitais, fossem eles de qualquer natureza (financeiros, intelectuais ou tecnológicos). Tal ideal, todavia, muitas vezes esbarrou em práticas paralelas de trocas comerciais – como o acordo em foco evidenciou – e nos capitais simbólicos mantidos pelos atores envolvidos nos projetos.

A análise do Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e RFA à luz do contexto político global do período é, portanto, fundamental. Isso porque, ao mesmo tempo que reforçou tendências do desequilíbrio global e não rompeu totalmente com a ideia de assistencialismo, o acordo em pauta foi determinante para a geração incipiente de uma terceira esfera, de cunho transnacional, que “denota em movimentação através de espaço e através de fronteiras, bem como mudança na natureza de algo, além de sugerir novas relações entre estados” (ONG *apud*

44 ABC. *Histórico*. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Historico>, s.d. Acesso em: maio 2023.

Purdy, 2012, p. 67). E quais seriam essas relações? Ora, o acordo foi uma ponte importante para a pauta multilateralista e para a quebra da unilateralidade da ditadura, usualmente apenas alinhada com os EUA.

Adicionalmente, o compartilhamento de capitais técnicos e a formação de grupos mistos de trabalho contribuiu para a flexibilização de noções como as de *assistencialismo* e *subdesenvolvimento*, detentoras de um denso fluxo discursivo na história ocidental, associado à ideia de progresso, crescimento econômico e civilização. Não só era do interesse dessas agências de desenvolvimento e das instituições particulares a consumação de trabalhos no Brasil, mas das entidades nacionais em recebê-las. Assim, tem-se em conta a dualidade das noções de cooperação técnica e seus frágeis limites em relação à noção de assistência.

Argumenta-se, portanto, que há necessidade de uma agenda de estudos que considere a permeabilidade entre os conceitos de assistencialismo e cooperação, promotoras de perspectivas menos cronológicas da história da cooperação técnica no Brasil e notoriamente atentas às interpretações que motes de ampla circulação, como o de *Hilfe zur Selbsthilfe*, promoveram quando foram ao encontro a projetos políticos e econômicos do país, tal como o desenvolvimentismo. Para isso, entende-se como primordial a incorporação de leituras baseadas em conceitos de transnacionalidade e focadas em estudos de caso específicos, que dêem a ver tais acordos de cooperação a partir de múltiplas esferas como, por exemplo, a partir de relatos de técnicos, acadêmicos e profissionais bem como a partir da geração de campos interseccionais entre Estados, atores e espaços.

## Referências bibliográficas

- BANDARRA, L. From Bonn with love: West German interests in the 1975 nuclear agreement with Brazil. *Cold War History*, v. 21, n. 3, p. 337-355, 2021. DOI: 10.1080/14682745.2020.1819245.
- BANDEIRA, M. *O "milagre alemão" e o desenvolvimento do Brasil: as relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949-1994)*. São Paulo: Ensaio, 1994.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1988.
- BUENO, C.; CERVO, A.L. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.
- BÜSCHEL, H. *Hilfe zur Selbsthilfe: Deutsche Entwicklungsarbeit in Afrika, 1960-1975*. Frankfurt a.M.: Campus, 2014.
- CAMPOS, T.L.C. (org.). *Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2005.
- CERVO, A.L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.
- HARDIMAN, M.; MIDGLEY, J. *The social dimensions of development: social policy and planning in the Third World*. New York: Wiley, 1982.
- HERMES, G. *Brasil-Alemanha: aspectos antigos e novos da relação bilateral/Brasilien- Deutschland: alte und neue Aspekte ihrer Beziehungen*. Brasília: Senado Federal, 1985.
- HERNANDEZ, M.; ROEHRKASTEN, S. A cooperação alemã para o desenvolvimento: contexto institucional e priori-



“Ajuda para auto ajuda?” Pressupostos e dimensões do Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Alemanha Federal (1963)

- dades políticas. *Revista Tempo do Mundo*, v. 3, n. 3, p. 155-195, 2001.
- JACOB, G. *A cooperação em ciência e tecnologia entre o Brasil e a Alemanha*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/Fundação Alexandre de Gusmão, 1993.
- JACOB, G. A cooperação em ciência e tecnologia entre o Brasil e a Alemanha. In: NEVES, C.E.B.; SOBOTTKA, E.A. (eds.). *Sociologia, pesquisa e cooperação*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. p. 55-78.
- LIPKAU, E.G. *Brasil e Alemanha, vencendo desafios: 75 anos Câmara Brasil-Alemanha em São Paulo*. São Paulo: Melhoramentos, 1995.
- LOHBAUER, C. *Aproximação e distanciamento: as relações entre o Brasil e República Federal da Alemanha de 1964 a 1994*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- LORENZINI, S. *Global development: A Cold War history*. Princeton: Princeton University Press, 2019.
- MIRANDA, C.L.L. de. Cooperação técnica oficial entre Brasil e Alemanha, 1987-2002. Dossiê Brasil-Alemanha: imigração, cidadania e cooperação. *Textos de História: Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UnB*, v. 16, n. 2, 2008.
- MOTTA, R.P. de S. Modernizing repression: USAID and the Brazilian police. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 30, n. 59, p. 237-266, 2010.
- OLIVEIRA, I. de F. Leituras sobre a cooperação entre o Brasil e a República Federal da Alemanha (1960-1982). In: Simpósio Nacional de História, 26., 2011, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Anpuh, 2011. p. 1-17.
- OLIVEN, R. *Urbanização e mudança social no Brasil [on-line]*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks/z439n/pdf/oliven-9788579820014.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.
- PINHEIRO, L. *Política externa brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- PURDY, S. A história comparada e o desafio da transnacionalidade. *Revista de História Comparada*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 64-84, 2012.
- RAINER, E.; SCHRÄDER, W.F. Regionalplanung in Entwicklungsländern: Bericht über den Großraum Porto Alegre. *Stadtbauwelt*, ano 64, n. 48, dez. 1973.
- RINKE, S. Der noch unerschlossene Erdteil: die Bundesrepublik in der Adenauer-Zeit und Lateinamerika im globalen Kontext. In: CONZE, E. (Hg.). *Die Herausforderung des Globalen in der Ära Adenauer*. Bonn: Bouvier, 2010. p. 61-78.
- RIST, G. Development as a buzzword. *Development in Practice*, v. 17, n. 4-5, p. 485-491, 2007.
- SCHMIDT, H.-I. Pushed to the front: The Foreign Assistance Policy of the Federal Republic of Germany, 1958-1971. *Contemporary European History*, v. 12, n. 4, p. 473-507, 2003.
- SCHRÖDER, P. Antropologia e ‘desenvolvimento’: balanço crítico de uma relação problemática. In: Conferência do Desenvolvimento, 2., 2011, Brasília. *Anais [...]*. Brasília: Ipea, 2011. p. 1-17. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area1/area1-artigo1.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.
- SOUTO, C.V. *A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici*. 2. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2013.
- STEIN, A. Governments, economic independence and international cooperation. In: TETLOCK, P. et. al. *Behavior, society and international conflict*. New York: Oxford University Press, 1993. p. 241-324.
- VALENTE, R. *A GTZ no Brasil: uma etnografia da cooperação alemã para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Laced/UFRJ, 2010. E-paper.
- VISENTINI, P. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

Recebido em junho de 2023.

Aceito em setembro de 2023.